

Rapport concernant la mise en œuvre de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics

Février 2014

Rapport concernant la mise en œuvre de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics

Février 2014



Ce document est imprimé sur du papier fabriqué au Québec, contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, procédé sans chlore et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

Cette publication a été rédigée par le Sous-secrétariat aux marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor.

L'édition a été réalisée par la Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor.

Vous pouvez obtenir un exemplaire de ce document ou toute autre information au sujet du Conseil du trésor et de son Secrétariat en vous adressant à la Direction des communications ou en consultant son site Web. Ses coordonnées sont les suivantes :

Direction des communications
Secrétariat du Conseil du trésor
5^e étage, secteur 500
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8
Téléphone : 418 643-1529
Sans frais : 1 866 552-5158
Télécopieur : 418 643-9226
Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
www.tresor.gouv.qc.ca

Dépôt légal — 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada
ISBN 978-2-550-69938-5 (imprimé)
ISBN 978-2-550-69937-8 (en ligne)
Tous droits réservés pour tous les pays.
© Gouvernement du Québec — 2014



Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

À titre de ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor, je dépose aujourd'hui le Rapport concernant la mise en œuvre de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, comme le prévoit son article 101.

Par l'adoption et la mise en œuvre de cette loi, notre gouvernement a pris les grands moyens pour s'attaquer à la collusion et à la corruption, et rétablir la confiance du public envers nos institutions. Ces actions sont rigoureusement cohérentes avec les principes d'intégrité, de transparence et de protection de l'intérêt public en matière de gestion contractuelle.

Comme vous pourrez le constater, le présent rapport permet de conclure que la mise en œuvre de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics va bon train et qu'elle contribue déjà significativement aux efforts entrepris par notre gouvernement pour assainir les marchés publics.

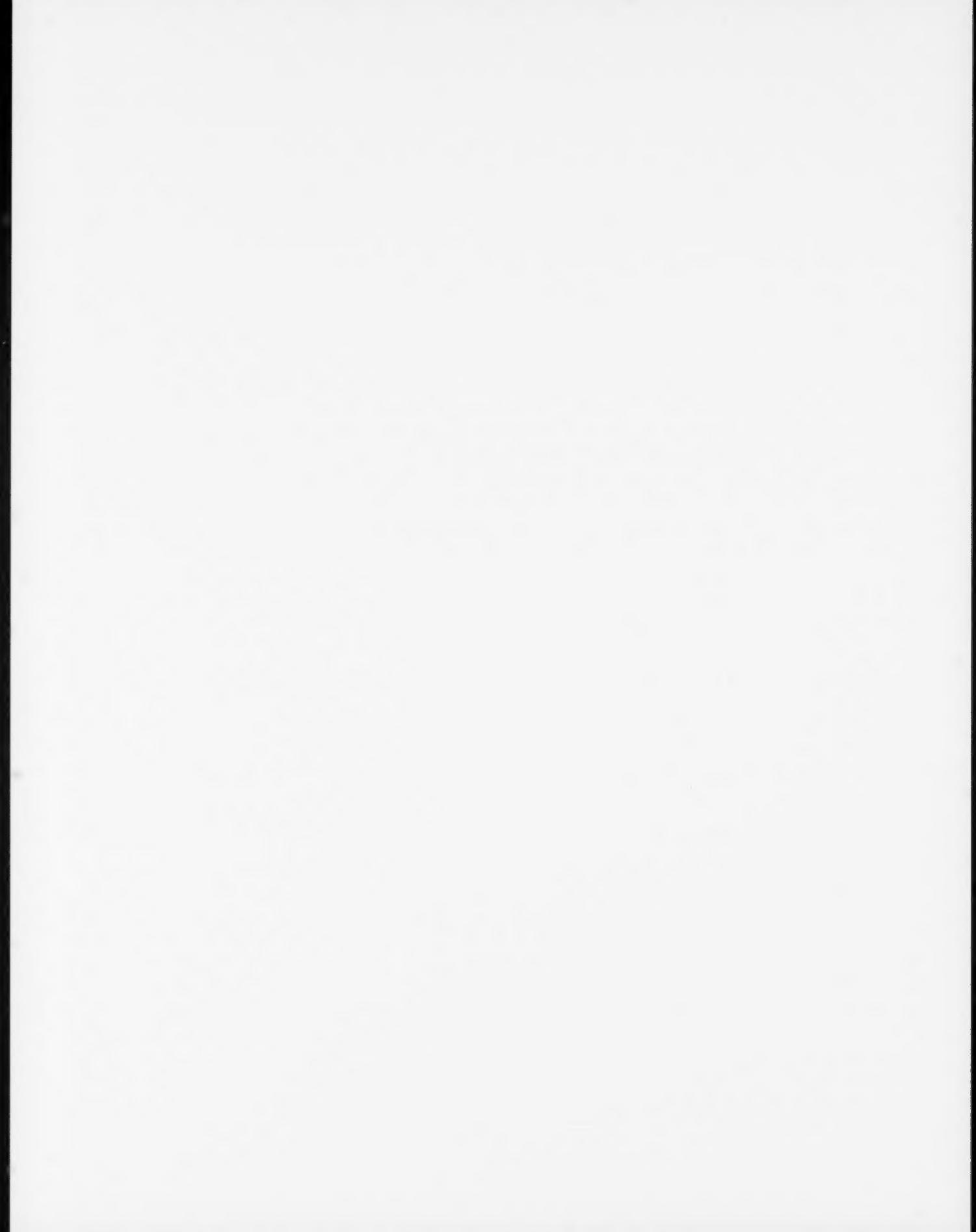
Le rapport témoigne enfin de l'excellente collaboration des partenaires sur lesquels le Secrétariat du Conseil du trésor a pu compter pour assurer la mise en place et l'application des mesures découlant de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et président du Conseil du trésor,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Stéphane Bédard".

Stéphane Bédard
Québec, février 2014





Monsieur Stéphane Bédard
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et président du Conseil du trésor
Hôtel du Parlement
Québec

Monsieur le Président,

C'est avec plaisir que je vous transmets le Rapport concernant la mise en œuvre de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, qui rend compte des douze premiers mois de son application, soit la période s'échelonnant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013.

Ce rapport témoigne des mesures prises dans le cadre de l'application de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics pour renforcer l'intégrité des entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État et pour améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la Loi sur les contrats des organismes publics.

Vous constaterez, à sa lecture, que la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics est le résultat de travaux intenses réalisés en concertation avec plusieurs ministères et organismes. Cette approche de concertation a notamment permis d'élargir la portée de la Loi sur les contrats des organismes publics et de soumettre l'ensemble des organismes publics aux mêmes règles de saine gestion contractuelle.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à mes sentiments les meilleurs.

Le secrétaire,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Yves Ouellet". The signature is fluid and cursive, with a prominent "Y" at the beginning.

Yves Ouellet
Québec, février 2014

Sigles et acronymes utilisés dans le rapport

AMF	Autorité des marchés financiers
COOP	Coopérative
CT	Conseil du trésor
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MO	Ministères et organismes de l'administration gouvernementale québécoise
OBNL	Organisme à but non lucratif
RENA	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics
RORC	Responsable de l'observation des règles contractuelles
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
UPAC	Unité permanente anticorruption

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants.....	8
Mise en contexte	9
Objectif I : Renforcer les conditions d'intégrité des entreprises voulant faire affaire avec l'État.....	10
• Création d'un régime d'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public.....	10
• Résultats observés	12
• Efforts déployés dans la mise en œuvre.....	13
• Constats	15
Objectif 2 : Renforcer l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la Loi sur les contrats des organismes publics	16
• Enchâssement du rôle des responsables de l'observation des règles contractuelles dans la Loi sur les contrats.....	16
• Résultats observés	16
• Efforts déployés dans la mise en œuvre.....	16
• Constat.....	17
• Renforcement du leadership du Conseil du trésor dans l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.....	17
• Résultats observés	17
• Efforts déployés dans la mise en œuvre.....	18
• Constats	18
• Élargissement du champ d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics.....	19
• Résultats observés	19
• Efforts déployés dans la mise en œuvre.....	19
• Constats	19
Conclusion	20
Annexes	21
• Annexe I - Les critères de rejet automatique des demandes d'autorisation de contracter	22
• Annexe II - Éléments pouvant être considérés par l'Autorité des marchés financiers afin de déterminer si une entreprise satisfait aux exigences élevées d'intégrité.....	23
• Annexe III - Pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers et du Conseil du trésor dans l'application de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics	25

FAITS SAILLANTS

La Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 7 décembre 2012.

Les mesures prévues à la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics visent deux principaux objectifs, soit :

- ♦ **Renforcer les conditions d'intégrité des entreprises voulant faire affaire avec l'État.**
- ♦ **Renforcer l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la Loi sur les contrats des organismes publics.**

La mise en place du régime d'autorisation de contracter constitue une composante majeure de la lutte contre la collusion et la corruption sur les marchés publics au Québec.

Son implantation progressive a permis de favoriser la mise en œuvre harmonieuse de cette réforme qui entraîne déjà les effets escomptés.

Il s'agit là d'un premier pas vers l'assujettissement de la grande majorité des contractants de l'État.

Les douze premiers mois d'application mènent aux constats suivants :

- **Une phase d'implantation réussie.** Grâce aux efforts des partenaires, l'implantation du régime d'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat a été réalisée à l'intérieur des délais prévus.
- **Des contrats importants soumis aux exigences d'intégrité.** Depuis le 15 janvier 2013, les contrats et sous-contrats publics de services ou de travaux de construction et les contrats de partenariat public-privé d'une valeur égale ou supérieure à 40 M\$ sont réservés aux entreprises ayant obtenu une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) attestant leur intégrité. Comme prévu par le gouvernement, ces seuils d'assujettissement ont été abaissés à 10 M\$ à l'automne 2013.
- **Un processus de traitement efficace et cohérent.** Les partenaires du régime d'autorisation de contracter ont mis en place des processus qui ont permis d'effectuer plus de 4 000 vérifications et de délivrer 235 autorisations de contracter au cours de la première année d'application.
- **Un régime qui atteint ses objectifs d'intégrité en limitant l'accès aux marchés publics par les entreprises malhonnêtes.** L'échec de certaines entreprises à passer le test du régime d'autorisation de contracter a entraîné la perte pour elles de contrats publics ainsi que l'impossibilité de décrocher de nouveaux contrats et sous-contrats publics, de quelque valeur que ce soit, durant leur période d'inadmissibilité.
- **Un régime qui atteint ses objectifs de réhabilitation en entraînant les changements escomptés.** Le modèle retenu a permis la réhabilitation de certaines entreprises à qui on avait retiré ou refusé l'autorisation de contracter. Par ailleurs, certaines entreprises perdent l'occasion d'obtenir des contrats publics en évitant le test de l'AMF. D'autres encore entreprennent volontairement les actions qui s'imposent afin de conserver leur privilège de faire affaire sur les marchés publics.
- **Une importance accrue accordée au respect du cadre normatif de gestion contractuelle au sein des organismes publics.** L'enchaînement du rôle des responsables de l'observation des règles contractuelles dans la Loi sur les contrats des organismes publics vient renforcer l'importance accordée au respect du cadre normatif, à l'éthique et aux saines pratiques de gestion contractuelle au sein des organismes assujettis.
- **Un renforcement du leadership du Conseil du trésor en matière de gestion contractuelle à l'échelle gouvernementale.** Le virage entraîné par l'attribution au Conseil du trésor (CT) de certains pouvoirs d'autorisation et d'orientation auparavant dévolus aux ministres responsables des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux s'est opéré efficacement au sein des nouveaux organismes assujettis.

MISE EN CONTEXTE

Depuis 2008, la Loi sur les contrats des organismes publics¹ (Loi sur les contrats) constitue la pièce maîtresse de l'encadrement des marchés publics au Québec. Celle-ci s'applique à l'ensemble des ministères et organismes de l'administration gouvernementale québécoise (MO) et aux établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Elle vise à promouvoir la transparence dans les processus contractuels, le traitement intègre et équitable des concurrents ainsi que la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et la bonne utilisation des fonds publics.

L'entrée en vigueur de ces règles a entraîné des changements importants et positifs dans les pratiques contractuelles des organismes publics, et ce, à plusieurs égards. Toutefois, l'existence avérée des stratagèmes de collusion et de corruption de plusieurs entreprises dans leurs activités contractuelles avec l'État compromet l'atteinte des objectifs de la Loi sur les contrats. En effet, ces actes répréhensibles réduisent les possibilités pour les donneurs d'ouvrage du secteur public d'obtenir le meilleur prix et diminuent les chances des entreprises respectueuses des lois d'obtenir des contrats publics. Bien que certaines actions du gouvernement aient été mises en œuvre pour lutter contre la corruption au cours des dernières années, celles-ci demeuraient insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés. Cette situation militait en faveur du recours à des actions complémentaires.

La Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics² (Loi sur l'intégrité) a été adoptée, le 7 décembre 2012, dans cette perspective. Cette loi vise à renforcer, d'une part, les conditions d'intégrité des entreprises voulant faire affaire avec l'État et, d'autre part, l'efficience et la cohérence du cadre normatif des marchés publics par l'ajout de nouvelles dispositions ou la modification de dispositions existantes.

La principale réforme amenée par la Loi sur l'intégrité est la création du régime d'autorisation de contracter. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la Loi, tant l'entreprise que ses administrateurs, associés, dirigeants, actionnaires ou personnes liées doivent satisfaire aux exigences élevées d'intégrité, auxquelles le public est en droit de s'attendre

d'un fournisseur de l'État, pour obtenir certaines catégories de contrats publics au Québec. Le fondement de cette nouvelle exigence, soit la nécessité de maintenir la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents, a d'ailleurs été consacré au premier rang des principes directeurs de la Loi sur les contrats.

La Loi sur l'intégrité a également permis de resserrer le cadre normatif des marchés publics et d'atteindre une plus grande rigueur ainsi qu'une plus grande uniformité dans son application. L'enchâssement du rôle des responsables de l'observation des règles contractuelles (RORC) dans la Loi sur les contrats et le renforcement du leadership du Conseil du trésor (CT) en relation avec son application dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux démontrent cette volonté d'application rigoureuse du cadre normatif. L'assujettissement d'une nouvelle catégorie d'entités publiques, les sociétés d'État, et d'une nouvelle catégorie de contractants, les coopératives (COOP), les organismes à but non lucratif (OBNL) et les mutuelles, est une autre des modifications apportées en vue de bonifier l'encadrement des activités contractuelles sur les marchés publics.

Le présent rapport est donc un bilan de l'application des mesures prévues à la Loi sur l'intégrité, depuis son entrée en vigueur³, comme le requiert l'article 101 de cette même loi.

1. Chapitre C-65.1.

2. 2012, chapitre 25.

3. La période de référence aux fins de la collecte et de l'analyse des données s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013.

OBJECTIF I : RENFORCER LES CONDITIONS D'INTÉGRITÉ DES ENTREPRISES VOULANT FAIRE AFFAIRE AVEC L'ÉTAT

Création d'un régime d'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public

La principale nouveauté apportée par la Loi sur l'intégrité consiste en la création du régime d'autorisation de contracter, préalable à l'obtention d'un contrat ou d'un sous-contrat public et fondé sur des exigences d'intégrité à l'égard des contractants de l'État.

Ainsi, depuis le 15 janvier 2013, une entreprise doit obtenir une autorisation de contracter si elle souhaite présenter une soumission conforme dans le cadre d'un appel d'offres public ou autrement conclure un contrat visé par le régime d'autorisation de contracter avec un donneur d'ouvrage public québécois. Cette obligation s'applique tant aux contrats des ministères et organismes publics qu'à ceux des établissements du réseau de l'éducation, du réseau de la santé et des services sociaux, des sociétés d'État et des organismes municipaux⁴.

La création du régime d'autorisation de contracter envoie un signal aux individus et aux entreprises malhonnêtes ou qui pourraient être tentés de l'être : au Québec, l'obtention d'un contrat public n'est pas un droit, c'est un privilège réservé aux seuls contractants qui font preuve d'intégrité.

Cette réforme d'envergure vise à rétablir et à maintenir la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents. Ainsi, l'autorisation de contracter n'est accordée qu'aux seules entreprises dont les administrateurs, associés, dirigeants, actionnaires et autres personnes liées satisfont aux exigences d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'un contractant de l'État. Cette exigence implique des vérifications approfondies dans plusieurs cas.

✓ Contrats visés

À terme, l'objectif du gouvernement est d'imposer cette exigence à la grande majorité de ses cocontractants. On estime à 24 000 le nombre des entreprises qui obtiennent des contrats et des sous-contrats publics d'une valeur égale ou supérieure à 25 000 \$. Étant donné l'important volume de demandes à traiter, l'implantation progressive du régime d'autorisation de contracter a été privilégiée. La Loi visait donc, dans un premier temps, les contrats et sous-contrats publics de services et de travaux de construction et les contrats de partenariat public-privé d'une valeur égale ou supérieure à 40 M\$. Le nombre d'entreprises dans ces catégories est estimé à 200.

Elle prévoyait par ailleurs le pouvoir, pour le gouvernement, de fixer ultérieurement par décret les catégories de contrats publics pour lesquelles cette autorisation serait requise. Le décret numéro 97-2013, adopté par le gouvernement en février 2013, constitue le premier exercice de ce pouvoir qui a permis d'assujettir aux exigences du régime d'autorisation de contracter les contrats de partenariat public-privé. À l'automne 2013, le président du Conseil du trésor demandait au gouvernement d'utiliser à nouveau son pouvoir d'exiger des entreprises une autorisation de contracter, cette fois-ci pour les contrats ou sous-contrats publics de services et de travaux de construction ou les contrats de partenariat public-privé comportant une dépense égale ou supérieure à 10 M\$. Cette nouvelle exigence est entrée en vigueur le 6 décembre 2013⁵, soit à l'intérieur des délais initialement prévus par le gouvernement⁶. Elle vise environ 400 entreprises additionnelles.

✓ Organismes désignés pour l'application du régime

L'Autorité des marchés financiers (AMF) a été désignée pour administrer ce régime d'autorisation. Elle collabore à ce titre avec l'Unité permanente anticorruption (UPAC) qui vérifie l'information transmise et émet une recommandation quant

4. Notons que les organismes municipaux québécois conservent toutefois leur propre cadre normatif pour les autres volets de l'attribution, de l'adjudication et de la gestion de leurs contrats. On trouve les principales dispositions législatives régissant la gestion contractuelle des organismes du monde municipal dans la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19), le Code municipal du Québec (chapitre C-27.1), la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01), la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec (chapitre C-37.02) ainsi que dans la Loi sur les sociétés de transport en commun (chapitre S-30.01).

5. Décrets numéro 1103-2013 et numéro 1105-2013.

6. QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission des finances publiques, 1^{re} session, 40^e législature, vol. 43, n° 15, 3 décembre 2012, « Étude détaillée du projet de loi n° 1, Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics », 16 h 30 (M. Bédard).

à l'opportunité d'accorder une autorisation. L'AMF détient l'autorité pour délivrer ou non l'autorisation de contracter, suivant la recommandation de l'UPAC.

Pourquoi une autorisation?

Pour contracter

- ✓ L'entreprise qui conclut un contrat public visé par le régime d'autorisation de contracter doit être autorisée à la date de conclusion du contrat.

Pour soumissionner

- ✓ L'entreprise qui répond à un appel d'offres public portant sur un contrat visé par le régime d'autorisation de contracter doit être autorisée au moment du dépôt de sa soumission, ou à un autre moment nécessairement antérieur à la signature du contrat, suivant les indications des documents d'appel d'offres.

Pour exécuter un contrat

- ✓ L'entreprise dont l'autorisation est révoquée devient en défaut d'exécuter tous ses contrats publics qui doivent être résiliés par les donneurs d'ouvrage publics à moins qu'ils ne demandent l'autorisation d'en poursuivre l'exécution au Conseil du trésor.

Tant la décision de l'AMF que les travaux de vérification de l'UPAC se fondent d'abord sur l'examen de la demande au regard de plusieurs critères d'exclusion automatique établis par la Loi sur l'intégrité. Le détail de ces critères peut être consulté à l'annexe I du présent rapport.

S'il n'existe aucun motif d'exclusion automatique, l'AMF vérifie alors si l'entreprise satisfait ou non aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre. La Loi prévoit un certain nombre d'éléments qui peuvent être considérés par l'AMF pour déterminer si le comportement présent et passé de l'entreprise ou celui des personnes liées⁷ à celle-ci lui méritent la confiance du public et le privilège de contracter sur les marchés publics.

Le commissaire associé aux vérifications de l'UPAC bénéficie par ailleurs, en vertu de certaines dispositions de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), de pouvoirs étendus qui lui permettent de procéder aux vérifications nécessaires à l'application du régime d'autorisation de contracter.

✓ L'autorisation de contracter

L'autorisation de contracter est valide pour une période de trois ans. L'entreprise autorisée doit satisfaire aux exigences d'intégrité pendant toute la durée de l'autorisation, sans quoi celle-ci peut lui être retirée. Elle a d'ailleurs l'obligation d'informer l'AMF de tout changement aux renseignements qu'elle a fournis au soutien de sa demande.

Le refus, l'expiration ou la révocation de l'autorisation de contracter peuvent compromettre la poursuite des contrats en cours d'exécution. En effet, une entreprise dans l'une de ces situations devient également inadmissible à tout contrat public. Ses contrats en cours d'exécution doivent alors être résiliés par les donneurs d'ouvrage concernés, à moins que ceux-ci ne demandent au CT l'autorisation d'en poursuivre l'exécution sur la base d'un motif d'intérêt public. Le CT, s'il acquiesce à cette demande, peut toutefois assortir cette autorisation de conditions, par exemple que le contractant non autorisé soit soumis, à ses frais, à des mesures de surveillance et d'accompagnement. Il est d'ailleurs à noter que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire détient un pouvoir correspondant à l'égard des contrats publics relevant d'une entité municipale⁸.

Comment savoir si une entreprise est autorisée à contracter?

L'AMF tient un registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter avec les organismes publics. Ce registre peut être consulté à l'adresse suivante :

http://www.lautorite.qc.ca/fhtml/reg-lcop/registre-lcop_autorisation.pdf

7. On entend ici par « personnes liées à l'entreprise » ses administrateurs, ses associés, ses dirigeants ou ses actionnaires et les autres personnes ou entités qui en ont, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou *de facto*. Le détail de ces éléments peut être consulté à l'annexe II du présent rapport.

8. Ce pouvoir est indiqué, selon l'entité municipale en cause, aux articles 573.3.3.3 de la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19), à l'article 938.3.3 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1), à l'article 118.1.2 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (chapitre C-37.01), à l'article 111.1.2 de la Loi sur la communauté métropolitaine de Québec (chapitre C-37.02), à l'article 41.1 de la Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal (chapitre S-25.01) et à l'article 108.1.2 de la Loi sur les sociétés de transport en commun (chapitre S-30.01).

De même, le CT peut, en cas de circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt public, autoriser un organisme public à conclure un contrat avec une entreprise qui ne détient pas d'autorisation de contracter, cette autorisation pouvant elle aussi être assortie de certaines conditions. En cas d'urgence, lorsque la sécurité des personnes ou des biens est menacée, ce pouvoir est dévolu au dirigeant de l'organisme public.

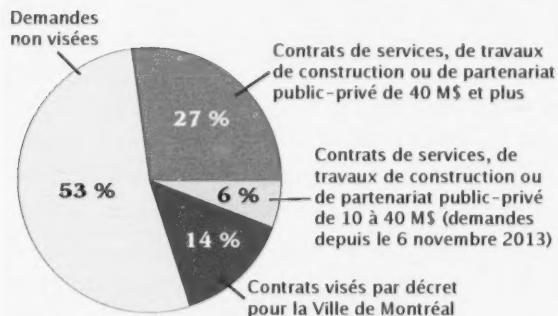
L'annexe III présente les pouvoirs respectifs de l'AMF et du CT dans l'application de la Loi sur l'intégrité.

Résultats observés

✓ Demandes présentées par les entreprises

Au cours des douze premiers mois d'implantation du régime d'autorisation de contracter, l'AMF a reçu 488 demandes d'autorisation de contracter. De ce nombre, 134 provenaient de contractants souhaitant obtenir des contrats de services et de travaux de construction d'une valeur de 40 M\$ et plus ou des contrats de partenariat public-privé, et 70 étaient liées à des contrats de la Ville de Montréal visés par décret. Depuis le 6 novembre 2013, soit depuis l'annonce du gouvernement à propos de l'abaissement prochain à 10 M\$ du seuil de la valeur d'assujettissement des contrats visés, l'AMF a reçu 29 demandes se rapportant à de tels contrats. Les 255 autres demandes reçues au cours de la période ciblée provenaient d'entreprises intéressées à des contrats et sous-contrats publics non visés au moment du dépôt de leur demande.

Demandes reçues à l'AMF au 31 décembre 2013



✓ Traitement des demandes

En date du 31 décembre 2013, l'AMF avait achevé le traitement de 78 % des demandes reçues qui étaient liées à des contrats visés au moment de la demande⁹. Les équipes rattachées à l'UPAC ont quant à elles effectué des vérifications portant sur 1 391 entreprises et 2 586 personnes physiques liées à des entreprises soumissionnaires. Par ailleurs, le délai moyen de traitement d'une demande d'autorisation entre la présentation de la demande par l'entreprise et la décision finale de l'AMF s'établit à 74 jours.

Taux de traitement des demandes reçues par l'AMF

CATÉGORIES DE DEMANDES	DEMANDES REÇUES	DOSSIERS TRAITÉS	TAUX DE TRAITEMENT
Relatives à un contrat de services ou de travaux de construction ou à un contrat de partenariat public-privé de 40 M\$ et plus	134	107	80 %
Relatives à un contrat visé par décret (Ville de Montréal)	70	52	74 %

De nombreuses entreprises ont retiré leur demande d'autorisation, dont 11 avant son traitement et 17 au cours de son analyse par l'AMF. Ces entreprises se sont ainsi privées de contrats publics.

✓ Décisions rendues par l'AMF

Les vérifications menées par l'UPAC et l'AMF ont permis à cette dernière de rendre une décision dans 239 dossiers. Dans 235 cas, la démarche a entraîné la délivrance d'une autorisation de contracter, alors que ce privilège a été retiré à trois entreprises. L'AMF a de plus révoqué l'autorisation de contracter d'une entreprise qui a également été inscrite parmi les entreprises non admissibles aux contrats publics.

Par ailleurs, il importe de souligner que deux des quatre entreprises auxquelles l'AMF a refusé l'autorisation de contracter au cours de la période visée ont par la suite présenté une nouvelle demande. Ces entreprises ont complété leur démarche de réhabilitation et ont obtenu l'autorisation de contracter puisqu'elles ont apporté les correctifs nécessaires à la satisfaction de l'AMF.

9. Aux fins du calcul du taux de traitement des demandes visées par le régime d'autorisation de contracter, les demandes relatives à des contrats ou à des partenariats public-privé dont la valeur se situe entre 10 et 40 M\$ ont été assimilées à des demandes non visées par le régime d'autorisation de contracter, bien qu'elles aient pu être présentées après le 6 décembre 2013, date à partir de laquelle celles-ci étaient visées par les décrets.

Exemples d'actions pouvant être mises en œuvre par les entreprises fautives en vue de leur réhabilitation

- ✓ Démission des PDG, présidents et vice-présidents fautifs
- ✓ Ventes des actions des actionnaires fautifs
- ✓ Rupture des liens avec le crime organisé
- ✓ Règlement des dossiers fiscaux
- ✓ Cessation des pratiques d'affaires frauduleuses (corruption, collusion et autres) et non éthiques
- ✓ Implantation de saines pratiques de gestion, de bonne gouvernance, de contrôle interne et d'encadrement éthique

✓ Effets sur les contrats visés

Les trois refus d'autorisation de contracter ont eu des répercussions sur certains contrats publics en cours d'exécution. Au moment où l'AMF rendait sa décision défavorable, les trois entreprises en cause avaient un total de 1 110 contrats publics en cours d'exécution avec des donneurs d'ouvrage gouvernementaux.

Les 135 donneurs d'ouvrage concernés avaient la possibilité, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 21.19 de la Loi sur les contrats, de demander l'autorisation au CT de poursuivre l'exécution de ces contrats. Parmi ces 1 110 contrats, 944 ont fait l'objet d'une telle demande auprès du CT. Ces demandes ont été acceptées conditionnellement à l'accompagnement des entreprises concernées par une firme externe chargée de s'assurer de l'efficacité des mesures mises en place pour assainir la gestion. Par souci de transparence, la liste des contrats dont la poursuite a été autorisée a été publiée sur le site Web du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), et ce, malgré l'absence d'obligation légale à cet égard.

Efforts déployés dans la mise en œuvre

✓ L'affectation et le recrutement du personnel nécessaire

En date du 31 décembre 2013, 104 personnes travaillaient à l'application et à la coordination du régime d'autorisation de contracter au sein de l'AMF et de l'UPAC.

Organisme	Nombre d'employés
Autorité des marchés financiers	17
Commissaire à la lutte contre la corruption ¹⁰	28
Sûreté du Québec	36
Agence du revenu du Québec	16
Régie du bâtiment du Québec	5
Commission de la construction du Québec	2

✓ La mise en place du processus de traitement des demandes et d'autres mécanismes de collaboration entre les partenaires

L'implantation du régime d'autorisation de contracter a également été facilitée par la mise en place de deux structures de concertation entre les partenaires. D'une part, un comité de suivi stratégique formé du SCT, du ministère de la Sécurité publique, de l'AMF et de l'UPAC s'occupe du suivi de l'implantation du régime d'autorisation de contracter. D'autre part, un comité de suivi opérationnel regroupant l'UPAC, l'AMF, la Sûreté du Québec, la Commission de la construction du Québec, la Régie du bâtiment du Québec et l'Agence du revenu du Québec veille au suivi des dossiers en cours.

¹⁰. Il s'agit de l'équipe du commissaire associé aux vérifications de l'UPAC.

✓ *L'information à transmettre aux entreprises et aux acheteurs publics*

Cette nouvelle mesure a des retombées directes sur les droits et les obligations des entreprises et sur les pratiques des organismes publics en matière d'acquisition. En conséquence, plusieurs actions ont été réalisées par le SCT et l'AMF pour informer les entreprises et les acheteurs publics des modalités d'application du régime d'autorisation de contracter. Outre la publication de communiqués de presse et l'élaboration de divers contenus d'information générale diffusés par l'entremise des sites Web de l'AMF et du SCT, plusieurs communications ciblées ont été réalisées en vue de faire connaître le régime d'autorisation de contracter et son fonctionnement.

✓ *L'adaptation du régime à des circonstances particulières*

La Ville de Montréal annonçait, à l'automne 2012, son intention d'annuler ou de retarder plusieurs appels d'offres jusqu'à ce que de nouvelles mesures visant à renforcer l'intégrité dans les contrats publics soient adoptées. Cette décision faisait suite à de nombreuses allégations de corruption, de collusion et de malversation entourant plusieurs contrats de travaux de construction accordés par la Ville de Montréal, entendues à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. C'est dans ce contexte que la Ville de Montréal a demandé au gouvernement, pour la première fois en décembre 2012, que les nouvelles mesures du régime d'autorisation de contracter puissent s'appliquer à certains de ses contrats.

D'autres demandes exceptionnelles ont été présentées au gouvernement par la Ville de Montréal au cours de la période visée. Ainsi, depuis décembre 2012, les autorités montréalaises ont soumis périodiquement au gouvernement des listes de contrats de travaux de construction et de contrats de services pour lesquels elles souhaitaient qu'une autorisation de contracter soit requise. Le 31 décembre 2013, neuf décrets¹¹ avaient été adoptés par le gouvernement afin d'adapter le régime aux circonstances particulières qui avaient cours à Montréal.

Par ailleurs, le gouvernement s'est prévalu de son pouvoir d'assujettir un contrat en particulier et d'obliger l'entreprise engagée dans son exécution à demander son autorisation de contracter, à défaut de quoi elle ne pourrait en terminer l'exécution. Cette décision, prise par décret¹², faisait suite à des allégations de manœuvre frauduleuse d'une filiale du contractant visé.

La nécessité de protéger l'intérêt public

Au cours des premiers mois d'implantation du régime d'autorisation de contracter, les critères d'appréciation de ce que constitue un motif d'intérêt public aux fins de l'exercice des pouvoirs prévus aux nouveaux articles 21.19 et 21.20 de la Loi sur les contrats ont été précisés. Ces pouvoirs consistent respectivement à autoriser la poursuite de contrats publics en cours d'exécution par une entreprise dont l'autorisation de contracter a été refusée ou révoquée, et à autoriser la conclusion d'un nouveau contrat avec une telle entreprise. Cette disposition a été utilisée en juillet 2013 pour permettre la poursuite de contrats en cours avec deux grandes entreprises du secteur de la construction et des services professionnels ayant échoué au test d'intégrité de l'AMF.

Éléments qui ont été pris en considération par le CT à l'égard de l'évaluation de l'intérêt public :

- ✓ Continuité des services publics
- ✓ Efforts de réhabilitation démontrés
- ✓ Commission de l'infraction avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'intégrité
- ✓ Respect de la Loi

11. Décret numéro 1226-2012 du 15 janvier 2013, Décret numéro 96-2013 du 13 février 2013, Décret numéro 206-2013 du 20 mars 2013, Décret numéro 414-2013 du 17 avril 2013, Décret numéro 482-2013 du 15 mai 2013, Décret numéro 544-2013 du 5 juin 2013, Décret numéro 800-2013 du 10 juillet 2013, Décret numéro 951-2013 du 18 septembre 2013 et Décret numéro 1049-2013 du 23 octobre 2013.

12. Décret numéro 471-2013 du 8 mai 2013.

Constats

✓ Une phase d'implantation initiale réalisée dans les délais prévus

- Les opérations du régime d'autorisation de contracter ont été amorcées rapidement après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'intégrité.
- Le recrutement du personnel, la mise en place du processus de traitement des demandes et la mise sur pied des mécanismes de collaboration entre les partenaires ont été effectués dans les délais prévus.

✓ Une mise en œuvre souple et progressive

- Tel que convenu lors des travaux entourant l'adoption de la Loi, le gouvernement a opté pour une implantation graduelle du régime par l'assujettissement des contrats de services et de travaux de construction de 40 M\$ et plus et des contrats de partenariat public-privé. Ces seuils ont été abaissés à 10 M\$ à l'automne 2013 dans les délais initialement prévus.
- Cette solution a permis de favoriser une mise en œuvre ordonnée du régime d'autorisation de contracter. Il s'agit là des premières étapes vers l'assujettissement de la grande majorité des contractants de l'État.
- Ce mode d'implantation a également permis de répondre favorablement aux demandes de la Ville de Montréal afin que le régime d'autorisation de contracter puisse s'appliquer sans délai à certains de ses contrats dont la valeur se trouvait sous les seuils établis.
- L'exercice du pouvoir d'autoriser la poursuite de certains contrats en cours avec une entreprise non autorisée a permis de limiter l'accès aux marchés publics pour les entreprises qui ne se conforment pas aux exigences d'intégrité, sans toutefois compromettre la disponibilité des services publics.

✓ Un volume de traitement des demandes satisfaisant

- Au cours des douze premiers mois d'implantation du régime d'autorisation de contracter, soit pour la période s'échelonnant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013, l'AMF a reçu 488 demandes d'autorisation.

- Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2013, l'UPAC a effectué près de 4 000 vérifications concernant des entreprises et des personnes physiques.

- L'AMF a rendu 239 décisions en application du régime d'autorisation de contracter au cours de la période visée, dont 235 autorisations et 3 refus. L'AMF a également révoqué l'autorisation de contracter d'une entreprise.

- En date du 31 décembre 2013, l'AMF avait complété le traitement de 78 % des demandes d'autorisation reçues concernant des contrats de 40 M\$ et plus ou des contrats visés par décret.

✓ Un régime d'autorisation qui entraîne des changements chez les entreprises malhonnêtes ou qui pourraient être tentées de l'être

- Tout en maintenant un objectif d'intégrité, le modèle retenu a permis la réhabilitation de deux des quatre entreprises à qui on avait retiré ou refusé l'autorisation de contracter au cours de la période visée.
- Des entreprises évitent le test de l'AMF, par crainte d'un refus, et perdent ainsi l'occasion d'obtenir des contrats publics visés par le régime d'autorisation de contracter. Certaines d'entre elles ont déjà entrepris les actions qui s'imposent pour satisfaire aux exigences d'intégrité. Le régime d'autorisation de contracter atteint donc son objectif en entraînant les changements escomptés.

OBJECTIF 2 : RENFORCER L'EFFICACITÉ, L'EFFICIENCE ET LA COHÉRENCE DE LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

Enchâssement du rôle des responsables de l'observation des règles contractuelles dans la Loi sur les contrats

En plus du régime d'autorisation de contracter, la Loi sur l'intégrité comportait un certain nombre de modifications à la Loi sur les contrats dans le but d'en renforcer et d'en soutenir l'application, en toute cohérence avec les valeurs de la Loi. C'est dans cette visée, plus particulièrement en accord avec le principe de la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et celui de la bonne utilisation des fonds publics, que l'article 21.0.1 a été introduit dans la Loi sur les contrats. Celui-ci consacre l'importance du rôle du responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) dans le cadre normatif des marchés publics québécois.

La responsabilité des dirigeants d'organismes publics de nommer un RORC avait d'abord été introduite, pour les MO, au cadre normatif des marchés publics en septembre 2012, avec la modification de la Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics. À compter de cette date, les dirigeants des MO québécois devaient procéder à la nomination d'un RORC. Depuis l'adoption de la Loi sur l'intégrité, cette exigence a été renforcée et constitue désormais une obligation légale. La Loi sur l'intégrité a aussi eu pour effet d'étendre cette obligation aux dirigeants des établissements du réseau de l'éducation et à ceux du réseau de la santé et des services sociaux.

Le nouvel article 21.0.2 de la Loi sur les contrats précise les fonctions qui sont dévolues au RORC, soit les suivantes :

- veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la Loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives;
- conseiller le dirigeant de l'organisme et formuler des recommandations ou des avis sur leur application;
- veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes;
- s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles;
- exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles.

Résultats observés

Le premier des indicateurs permettant d'évaluer les retombées de cette mesure est le nombre de responsables désignés au sein des organisations visées. À cet égard, on constate que 448 organisations sur 462 avaient nommé un RORC en date du 31 décembre 2013.

Tous les efforts seront mis en œuvre, au cours des prochains mois, en vue de désigner un RORC dans les 14 organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux actuellement non couverts. On note toutefois que ces organismes, de très petite taille pour la plupart, ne concluent que peu de contrats annuellement. En effet, selon les données disponibles, leurs contrats ne représentent que 0,1 % de la valeur totale de l'ensemble des contrats publics en 2012-2013. En conséquence, 99,9 % de la valeur totale des contrats des MO et des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux se trouvent au sein d'organisations ayant déjà nommé un RORC.

Plusieurs RORC ont par ailleurs élaboré des plans d'action, créé des structures de soutien ou remanié la directive de gestion interne de leur organisation pour y inclure leur fonction et contribuer à parfaire la formation de leurs intervenants contractuels.

Efforts déployés dans la mise en œuvre

✓ Instructions relatives à la nomination des RORC

Les démarches en vue de la mise en place du réseau des RORC ont débuté par l'information des dirigeants quant à leur nouvelle obligation, ainsi que par la transmission d'orientations du SCT à l'égard des RORC. Il leur a notamment été indiqué que la fonction de RORC tient davantage du conseil stratégique que d'une fonction strictement administrative et qu'il était souhaitable que le rôle de RORC soit confié à une personne en situation d'autorité, n'occupant ni les fonctions de secrétaire de comité de sélection ni celles de conseiller en acquisition.

✓ Tournées d'information des RORC

Au cours de la période visée par le présent rapport, deux tournées d'information à l'intention des RORC des MO et des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ont été réalisées, soit une en janvier-février 2013 et une autre en octobre 2013. Ces rencontres ont permis

au SCT de diffuser de l'information et de répondre aux questions des RORC. Parmi les sujets abordés au cours de ces rencontres, figurent les modifications réglementaires, la Loi sur l'intégrité ainsi que les rôles et responsabilités des RORC.

✓ *Création de forums regroupant les plus grands donneurs d'ouvrage des trois réseaux*

Le SCT a mis en place, à l'automne 2013, un forum regroupant les RORC des huit plus grands donneurs d'ouvrage des ministères et organismes de l'administration gouvernementale¹³ en raison de leur rôle stratégique et de leur expertise en gestion contractuelle.

Ce forum permet au SCT de mieux connaître la réalité des grands donneurs d'ouvrage et de s'y référer, à titre de groupe consultatif. La création de ce groupe donne la possibilité à ses membres d'échanger au sujet de leurs meilleures pratiques, lesquelles pourront être diffusées, au moment opportun, à l'ensemble des RORC.

Des travaux sont également en cours afin de créer des forums similaires dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Les premières rencontres auront lieu en février 2014.

Constat

- L'enclavement du rôle de RORC dans la Loi sur les contrats témoigne de l'importance accordée à la gestion contractuelle dans le secteur public. Cette action se traduit également par un meilleur soutien des dirigeants d'organismes.

Renforcement du leadership du Conseil du trésor dans l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux

L'attribution au CT de certains pouvoirs d'autorisation et d'orientation auparavant dévolus aux ministres responsables des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux est une autre modification apportée par la Loi sur l'intégrité au cadre normatif des marchés publics afin de renforcer l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la Loi sur les contrats. Cette modification a pris effet le 7 décembre 2012.

En conséquence, le CT a dorénavant le pouvoir d'autoriser la conclusion de contrats selon des conditions différentes de celles prévues par les règlements d'application de la Loi sur les contrats, notamment par le Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics, le Règlement sur les contrats de services des organismes publics et le Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics. Il a également la responsabilité d'établir des politiques et des directives relatives à la gestion contractuelle. Finalement, les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux doivent maintenant rendre compte de leur gestion contractuelle et des situations qui ont rendu nécessaire l'obtention d'une autorisation par leur dirigeant au CT.

Résultats observés

✓ *Reddition de comptes*

Les travaux d'analyse de la reddition de comptes des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ont commencé avec l'année 2013-2014. En conséquence, les premiers résultats seront connus en 2014-2015. Le SCT a par ailleurs déjà entrepris les travaux d'analyse des autorisations du dirigeant de l'organisme transmises par les établissements et effectué plusieurs interventions afin de clarifier l'information reçue ou d'obtenir les précisions nécessaires à ses travaux.

13. Il s'agit des RORC des ministères et organismes suivants : ministère des Transports, Centre de services partagés du Québec, Société québécoise des infrastructures, Agence du revenu du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ministère des Ressources naturelles, Société de l'assurance automobile du Québec et Régie de l'assurance maladie du Québec. Ces huit donneurs d'ouvrage se sont partagé près de 90 % de la valeur des contrats dans le réseau de l'administration gouvernementale au cours de l'exercice 2012-2013.

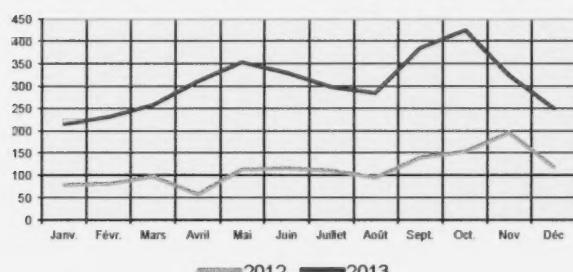
✓ Formation et services-conseils

Ces nouvelles responsabilités du CT ont une incidence sur les activités de formation et de services-conseils du Sous-secrétariat aux marchés publics. Depuis le début de 2013, une augmentation significative du nombre de demandes de services-conseils a été enregistrée par le SCT par rapport à l'année précédente.

Cette augmentation s'explique notamment par l'arrivée des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans la sphère de responsabilité du CT.

Le SCT a également enregistré une année record en ce qui a trait au nombre de demandes de formation particulière en provenance des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. En 2012, 12 séances de formation particulière avaient été données au sein de ces établissements (181 participants), alors qu'en 2013, 22 séances ont été tenues (plus de 600 participants).

Demandes de services-conseils reçues par le SCT



Efforts déployés dans la mise en œuvre

✓ Prise en charge et bonification de la reddition de comptes

Les premiers mois suivant l'entrée en vigueur de cette modification ont été consacrés à la prise en charge de la reddition de comptes des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Celle-ci s'est accompagnée de l'harmonisation des exigences en matière de reddition de comptes et par la mise en œuvre de la nouvelle Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics.

Constats

▪ L'attribution au CT de certains pouvoirs d'autorisation et d'orientation auparavant dévolus aux ministres responsables des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux vient uniformiser l'application de la Loi au sein de tous les organismes assujettis. À cet égard, l'expertise acquise au SCT en matière de gestion contractuelle pourra être mise à profit au sein des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, tout en affirmant le leadership du SCT relativement à la gouvernance et à la diffusion des meilleures pratiques contractuelles.

▪ Ce changement a entraîné une hausse de près de 170 % du nombre de demandes traitées par le service-conseil du Sous-secrétariat aux marchés publics au cours de l'année 2013 en comparaison de l'année précédente et une forte augmentation du nombre de séances de formation données au sein d'établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux en 2013.

Élargissement du champ d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics

L'élargissement du champ d'application de la Loi sur les contrats constitue la dernière des modifications majeures apportées au cadre normatif à l'occasion de la réforme de la Loi sur l'intégrité en vue de renforcer l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la Loi sur les contrats. Cet élargissement vise d'une part l'assujettissement des sociétés d'État à vocation industrielle ou commerciale et des entreprises du gouvernement (ci-après « sociétés d'État ») à l'ensemble des dispositions de la Loi sur les contrats et d'autre part, l'inclusion dans la notion de contractant au sens de la Loi sur les contrats, des COOP, des OBNL et des mutuelles. Alors que la modification visant les nouveaux contractants est entrée en vigueur sans délai, l'assujettissement des sociétés d'État prendra quant à lui effet ultérieurement, à compter de l'adoption d'un décret par le gouvernement.

L'inclusion des COOP, des OBNL et des mutuelles parmi les contractants de l'État visés par la Loi sur les contrats est venue répondre aux demandes de plusieurs d'entre eux qui jugeaient inéquitable le fait de ne pouvoir accéder aux marchés publics par l'entremise des appels d'offres des donneurs d'ouvrage du secteur public. Cette mesure, cohérente avec les orientations gouvernementales en matière d'économie sociale, visait aussi à simplifier et à harmoniser les règles applicables aux différentes catégories de contractants de l'État et à favoriser une plus grande équité entre ces derniers.

L'assujettissement des sociétés d'État à l'ensemble des dispositions de la Loi sur les contrats permettra, lorsqu'il sera en vigueur, de renforcer la transparence des processus contractuels de ces sociétés tout en resserrant les règles qui leur sont applicables et de favoriser la confiance du public.

Résultats observés

Les données dont dispose actuellement le SCT, notamment par l'entremise du Système électronique d'appel d'offres, ne permettent pas pour le moment de tirer de conclusion quant à savoir si l'inclusion des COOP, des OBNL et des mutuelles leur a effectivement permis de décrocher des contrats dans le cadre de procédures d'appel d'offres public depuis l'entrée en vigueur de cette modification.

Efforts déployés dans la mise en œuvre

L'entrée en vigueur de l'assujettissement des COOP, des OBNL et des mutuelles n'a pas nécessité la prise de mesures particulières, outre la collaboration aux travaux du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), qui assume, à l'échelle gouvernementale, la mission de favoriser l'économie sociale. Ces travaux portaient sur le développement d'outils visant à guider les nouveaux contractants assujettis quant à la façon de participer aux appels d'offres publics. Diverses rencontres d'échanges ont également été tenues avec certains donneurs d'ouvrage qui font affaire régulièrement avec ce type de contractants et avec des représentants des COOP, des OBNL et des mutuelles afin de discuter des retombées de cette modification législative.

Par ailleurs, des travaux importants ont été réalisés, depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'intégrité, afin de préparer l'entrée en vigueur des dispositions assujettissant les sociétés d'État à la Loi sur les contrats.

Constats

- L'inclusion des COOP, des OBNL et des mutuelles parmi les contractants de l'État visés par la Loi sur les contrats répondait aux demandes de plusieurs d'entre eux qui jugeaient inéquitable le fait de ne pouvoir accéder aux marchés publics en répondant aux appels d'offres des donneurs d'ouvrage du secteur public.
- L'assujettissement des sociétés d'État à vocation industrielle ou commerciale et des entreprises du gouvernement à l'ensemble des dispositions de la Loi sur les contrats devrait permettre, après leur entrée en vigueur, de renforcer la transparence de leurs processus contractuels et la confiance du public dans la saine gestion des fonds publics. En raison de la vocation particulière des sociétés d'État, des travaux supplémentaires sont nécessaires afin de prévoir des dispositions particulières qui leur permettront de poursuivre leur mission dans le cadre général de la Loi.

CONCLUSION

Le présent rapport sur la mise en œuvre des modifications apportées à la Loi sur les contrats par la Loi sur l'intégrité démontre que les mesures mises en place atteignent l'objectif de renforcer les conditions d'intégrité des entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État ainsi que l'efficience et la cohérence de la Loi sur les contrats par l'ajout de nouvelles dispositions ou la modification de dispositions existantes.

La mise en place du régime d'autorisation de contracter constitue un élément important des efforts déployés à l'échelle gouvernementale pour lutter contre la collusion et la corruption sur les marchés publics. Il s'agit d'un chantier majeur pour le Québec. Les résultats obtenus à ce jour, après seulement quelques mois d'application, démontrent que le régime d'autorisation de contracter a donné aux organismes publics des moyens supplémentaires pour contrer les fraudes associées aux contrats publics. À terme, le régime permettra de s'assurer que les contrats publics seront réalisés par des entreprises qui font preuve de toute l'intégrité à laquelle le public est en droit de s'attendre à l'égard des contractants de l'État. D'importants efforts ont également été déployés, au cours des derniers mois, afin d'étendre, de renforcer et d'uniformiser l'application du cadre normatif des marchés publics.

L'assainissement des marchés publics est une tâche de longue haleine, qui devra être poursuivie par le gouvernement et par chacun des organismes publics visés au cours des mois et des années à venir. Il est d'ailleurs à prévoir que le rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction fournira au SCT et à ses partenaires des éléments nouveaux qui pourront inspirer d'autres actions dans la lutte contre la collusion et la corruption dans les marchés publics québécois.

ANNEXES

Annexe I - Les critères de rejet automatique des demandes d'autorisation de contracter

L'AMF ne peut considérer une demande d'autorisation d'une entreprise qui : (art. 21.24 de la Loi sur les contrats)	Fait défaut de présenter une attestation de Revenu Québec délivrée moins de 30 jours avant la date du dépôt de la demande.
L'AMF doit obligatoirement rejeter la demande d'autorisation d'une entreprise : (art. 21.26 de la Loi sur les contrats)	S'est vu refuser ou révoquer une autorisation dans les douze derniers mois ou un délai plus court, avec la permission de l'AMF.
	Qui a elle-même été reconnue coupable ou dont l'un des actionnaires majoritaires, administrateurs ou dirigeants a été reconnu coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction associée à la fraude, la corruption, la collusion, l'évasion fiscale et aux crimes économiques (liste exhaustive à l'annexe I de la Loi sur l'intégrité).
	Qui a été déclarée coupable par un tribunal étranger, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction qui, si elle avait été commise au Canada, aurait pu faire l'objet d'une poursuite criminelle ou pénale en vertu d'une infraction visée à l'annexe I de la Loi sur l'intégrité.
	Qui a été déclarée coupable de certaines infractions particulières en vertu des lois suivantes : <ul style="list-style-type: none">▪ Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2);▪ Loi sur les élections scolaires (chapitre E-2.3);▪ Loi électorale (chapitre E-3.3).
	Qui, au cours des deux années précédentes, a fait l'objet d'une décision de suspension de travaux exécutoire ou été condamnée à payer une réclamation pour une omission de transmettre un rapport mensuel sur les heures travaillées par ses employés en vertu de la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20).

Annexe II - Éléments pouvant être considérés par l'Autorité des marchés financiers afin de déterminer si une entreprise satisfait aux exigences élevées d'intégrité

L'AMF peut refuser la demande d'autorisation d'une entreprise si elle ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité.

(art. 21.27 de la Loi sur les contrats)

Pour l'application de l'article 21.27, l'intégrité de l'entreprise, celle de ses administrateurs, de ses associés, de ses dirigeants ou de ses actionnaires et celle des autres personnes ou entités qui en ont, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou *de facto*, peut être examinée.

À cette fin, elle peut notamment considérer les éléments suivants :

(art. 21.28 de la Loi sur les contrats)

1° les liens qu'entretient l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa avec une organisation criminelle au sens du paragraphe 1 de l'article 467.1 du Code criminel (L.R.C. 1985, c. C-46) ou avec toute autre personne ou entité qui s'adonne au recyclage des produits de la criminalité ou au trafic d'une substance inscrite aux annexes I à IV de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances (L.C. 1996, c. 19);

2° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa ait été poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l'égard d'une des infractions visées à l'annexe I;

3° le fait qu'une entreprise, l'un de ses administrateurs, de ses associés, de ses dirigeants ou de ses actionnaires ou une personne ou entité qui en a, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou *de facto* ait, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou *de facto* de l'entreprise qui demande une autorisation ou qui fait l'objet d'une autorisation et ait été, au moment de la commission par une autre entreprise d'une infraction prévue à l'annexe I, l'un des administrateurs, associés, dirigeants ou actionnaires ou l'une des personnes ou entités qui avait, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou *de facto* de cette autre entreprise, à condition que cette dernière ait été déclarée coupable, dans les cinq années précédentes, de cette infraction;

4° le fait que l'entreprise soit, directement ou indirectement, sous le contrôle juridique ou *de facto* d'une autre entreprise

qui a été déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe I ou que l'un des administrateurs, associés ou dirigeants de cette autre entreprise ou qu'une personne ou entité qui avait, directement ou indirectement, le contrôle juridique ou *de facto* de cette dernière l'a été au moment de la commission de cette infraction;

5° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa ait, dans le cours de ses affaires, été déclarée coupable ou poursuivie, au cours des cinq années précédentes, à l'égard de toute autre infraction de nature criminelle ou pénale;

6° le fait que l'entreprise ou une personne ou entité mentionnée au premier alinéa a, de façon répétitive, éludé ou tenté d'échapper à l'observation de la loi dans le cours de ses affaires;

7° le fait qu'une personne raisonnable viendrait à la conclusion que l'entreprise est la continuité d'une autre entreprise qui n'obtiendrait pas une autorisation;

8° le fait qu'une personne raisonnable viendrait à la conclusion que l'entreprise est le prête-nom d'une autre entreprise qui n'obtiendrait pas une autorisation;

9° le fait qu'il n'y a pas d'adéquation entre les sources légales de financement de l'entreprise et ses activités;

10° le fait que la structure de l'entreprise lui permet d'échapper à l'application de la présente loi.

Pour l'application de l'article 21.27, l'AMF peut également considérer le fait qu'une personne en autorité agissant pour l'entreprise est poursuivie ou a été déclarée coupable, au cours des cinq années précédentes, d'une infraction prévue à l'annexe I.

Une déclaration de culpabilité ne doit pas être considérée lorsqu'un pardon a été obtenu. Néanmoins, il est permis de tenir compte, entre autres, des faits et circonstances

entourant la perpétration d'une infraction pour laquelle un pardon a été obtenu.

Pour une entreprise qui est une société publique, est un actionnaire au sens du présent article celui qui détient 10 % ou plus des droits de vote rattachés aux actions.

Annexe III - Pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers et du Conseil du trésor dans l'application de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Analyse de l'intégrité

Demande d'autorisation
L'entreprise satisfait-elle aux critères d'intégrité?

↓
OUI

**L'Autorité accorde ou renouvelle
l'autorisation de contracter**

↓
NON

Correctifs possibles?

Correctifs rapides dans le délai
indiqué par l'Autorité (21.36)

Correctifs nécessitant
un délai (21.24)

Correctifs impossibles
à apporter
(21.26 à 21.28)

SATISFAISANTS

NON SATISFAISANTS

REFUS

CONSEIL DU TRÉSOR
Analyse de l'intérêt public

NOUVEAUX CONTRATS

Pouvoir de permettre*
la conclusion d'un contrat avec
une entreprise non autorisée
pour des motifs d'intérêt public.

CONTRATS EN COURS

Pouvoir de permettre*
la poursuite des contrats en cours
avec une entreprise non autorisée
pour des motifs d'intérêt public.

* Cette permission peut être assortie de conditions liées aux motifs de refus de l'Autorité,
aux frais de l'entreprise, le cas échéant (surveillance, accompagnement, etc.).

**Secrétariat
du Conseil du trésor**

Québec

